

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.153.2012.IWit

z dnia 27 kwietnia 2012 r.

Rada Gminy Nowa Sól

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXI/107/2012 Rady Gminy Nowa Sól z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowa Sól w 2012 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2012 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Nowa Sól w 2012 roku. Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11a ust. 2, ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.) rada gminy wypełniając obowiązek o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (ust.2). Program ten zawiera również wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych kosztów (ust. 5). Natomiast stosownie do ust. 7 powyższego artykułu projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: 1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru ustalił, iż wymóg zasięgnięcia opinii wskazanych wyżej podmiotów do projektu uchwały nie został zachowany. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy z dnia 23 kwietnia 2012r. projekt przedmiotowej uchwały został przekazany do zaopiniowania przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Nowej Soli, Koła Łowieckiego "TUR", Koła Łowieckiego "WRZOS" Zielona Góra, Koła Łowieckiego "JELEŃ" Bojadła, Ośrodka Hodowli Zwierząt w Nieciecz, Koła Łowieckiego "DANIEL". Opinię otrzymano od Powiatowego Lekarza Weterynarii w Nowej Soli oraz Kół Łowieckich "Wrzos" i "TUR". Ponadto Wójt wyjaśnił również, że na terenie Gminy Nowa Sól nie ma zarejestrowanej i działającej organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, stąd brak opinii ww. organizacji.

W ocenie organu nadzoru organ wykonawczy gminy nie wypełnił obowiązku przekazania do zaopiniowania projektu przedmiotowej uchwały określonym podmiotom. Nie jest wystarczający argument, iż na terenie gminy nie działa żadna organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, co zwalniało gminę z obowiązku opiniowania uchwały. Należy bowiem pamiętać, iż istnieją organizacje społeczne o zasięgu ogólnopolskim, które obejmują zasięgiem swojego działania również Gminę Nowa Sól. Dla przykładu można wskazać Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce. Zgodnie z § 2 Statutu tego stowarzyszenia "terenem działania Towarzystwa jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą jego władz naczelnych miasto stołeczne Warszawa". Zdaniem organu nadzoru w przypadku braku informacji o działalności takich organizacji, dla wypełnienia obowiązku przedstawienia do zaopiniowania wystarczyłoby umieścić projekt takiej uchwały na

stronie internetowej Urzędu Gminy Nowa Sól lub w Biuletynie Informacji Publicznej z informacją o możliwości zaopiniowania w określonym terminie.

Reasumując stwierdzić należy, iż niezasięgając opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, Rada Gminy Nowa Sól naruszyła tryb podejmowania uchwały, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru stwierdził, iż uchwała nie zawiera wszystkich elementów określonych w art. 11a ust. 2 ww. ustawy. W szczególności w programie nie zawarto regulacji dotyczących opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, nie wskazano również gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Ponadto jedynie wspomniano o poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt oraz zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń losowych z udziałem zwierząt. W ocenie organu nadzoru wydaje się również, iż ustawodawca poprzez użycie zwrotu: "program obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt" miał na myśli wskazanie konkretnego schroniska na terenie gminy. Tymczasem w uchwale mowa jest tylko ogólnie o schronisku dla zwierząt.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. nowelizacja art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nałożyła na rady gmin obowiązek corocznego podejmowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. *Ratio legis* było wzmocnienie odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawodawca chciał doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, które takimi stawały się z uwagi na nieobowiązkowe - jak do tej pory - regulacje rad gmin w tym zakresie. Tym samym, zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów, podejmowany na podstawie art.11a ww. ustawy program ma na celu *konkretyzację* działań organów gminy bądź jednostek im podporządkowanych. Zamieszczenie w uchwale zapisów, które stanowią jedynie powtórzenie przepisów ustawy w zakresie tego, co program obejmuje nie prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego "martwych" zapisów, a jedynie ich powielanie.

Z kolei wykroczeniem poza delegację ustawą uznać należy zapisy § 1 ust. 1 pkt 3 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz zapisy § 4 załącznika nr 1 do uchwały. Celem programu nie jest bowiem zapobieganie zachorowaniom zwierząt na wściekliznę oraz zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy.

Wreszcie naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 3 uchwały, zgodnie z którym "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego". Określenie takiego terminu oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwały w sprawie przyjęcia programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt nie stanowią aktów prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Gminy Nowa Sól nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych.

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Uchwała ta, jako niespełniająca wymogów z przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, nie może być ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek